

Ernährungssouveränität noch immer ein unbekannter Begriff?

Astrid Engel, BUKO Agrar Koordination

Der Plan von 1996: Umsetzung bislang gescheiter

Beim Welternährungsgipfel 1996 wurde beschlossen, die Zahl der Hungernden und Unterernährten in der Welt bis zum Jahr 2015 um 400 Millionen auf die Hälfte zu verringern. Darüber hinaus wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der u.a. den gleichen Zugang zu Ressourcen für alle fordert sowie die aktive Sicherung und Ausgestaltung des Menschenrechts auf Nahrung. Fünf Jahre später müssen sich die Regierungen eingestehen, dass sie ihr ehrgeiziges Ziel nicht erreichen werden. Dennoch hält man an den alten „Rezepten“ - wie z.B. der Liberalisierung des Agrarhandels, der Förderung von Privatinvestitionen und neuen Technologien wie der Gentechnik und „Good Governance“ (bessere Regierungsführung) fest. Das veranlasst entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen und Bauernvereinigungen, anlässlich des anstehenden Welternährungsgipfels („Rom plus 5“), verstärkt an das Versprechen von 1996, das Menschenrecht auf Nahrung umzusetzen, zu erinnern und ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Einer ihrer Vorschläge ist das Konzept der Ernährungssouveränität.

La Via Campesina – Das Konzept der Ernährungssouveränität – Antwort auf die Globalisierung im Agrarbereich

Der Begriff Ernährungssouveränität wurde ursprünglich von La Via Campesina - einem weltweiten Zusammenschluss von Kleinbauern- und Landarbeiterorganisationen - geprägt. Dieser Zusammenschluss entstand nicht zuletzt aus der wachsenden Unzufriedenheit der Bauern und Bäuerinnen angesichts der zunehmenden Globalisierung, die inzwischen auch die Landwirtschaft erfasst hat. Nach Auffassung von La Via Campesina dient diese Entwicklung nur den Exportinteressen der großen Industrienationen und dem internationalen Agrobusiness. Es wird befürchtet, dass die Anliegen der ländlichen Bevölkerung und die der Ernährungssicherheit zunehmend unter die Räder geraten. Diesen „drohenden Ausverkauf der Landwirtschaft“ möchte La Via Campesina verhindern, daher setzt sich die Organisation für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Kleinbauern und Landarbeiter durch fairere Handelsbedingungen, größere soziale Gerechtigkeit und die Durchsetzung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise weltweit ein. Bereits beim Welternährungsgipfel 1996 brachte La Via Campesina seine Forderung nach Berücksichtigung bzw. Umsetzung von Ernährungssouveränität zum Ausdruck. Inzwischen wird diese Forderung von einer wachsenden Zahl von Bauernvereinigungen und Nichtregierungsorganisationen unterstützt.

Was bedeutet Ernährungssouveränität?

Ernährungssouveränität ist kein eindeutig definierter Begriff, dieser Ausdruck beinhaltet nicht zuletzt das politische Programm von La Via Campesina. Seine wichtigsten Elemente sind die folgenden:

- Das Recht auf Nahrung ist ein menschliches Grundrecht. Daher muss jeder Mensch Zugang haben zu einer ausreichenden Menge gesunder, nahrhafter Lebensmittel, die seinen (z.B. kulturell bedingten) Ernährungsgewohnheiten entspricht und die es ihm ermöglichen, ein Leben in menschlicher Würde zu führen.

- Um dieses Recht umsetzen zu können, muss Ernährungssouveränität gewährleistet sein. Im Gegensatz zu Ernährungssicherheit, womit lediglich das Recht auf ausreichende Versorgung mit Essen gemeint ist, meint Ernährungssouveränität das Recht, jedes Einzelnen und jeder Nation, Nahrungsmittel zu produzieren. Dieser Begriff hat also eine starke soziale, politische und kulturelle Komponente.
- Konkret heißt das, dass die Produktionsmöglichkeiten für kleine und mittlere Produzenten geschaffen bzw. aufrechterhalten werden müssen. Die Kontrolle über die Produktionsmittel wie Wasser, Land, Saatgut und andere natürlichen Ressourcen müssen in ihren Händen liegen.
- Das heißt aber auch, dass jede Nation das Recht haben muss, die eigenen Kapazitäten zur Produktion von Nahrungsmitteln aufrecht zu erhalten und über den Grad an Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln selbst zu bestimmen. Daraus ergibt sich, dass jedes Land die Möglichkeit haben muss, eine entsprechende, eigenständige Agrar- und Ernährungspolitik zu entwickeln und dabei neben den natürlichen Bedingungen auch kulturelle und produktionstechnische Besonderheiten zu berücksichtigen. Dabei darf die Agrarproduktion in anderen Ländern jedoch nicht beeinträchtigt werden.

Bedrohung der Ernährungssouveränität

Die in La Via Campesina zusammen geschlossenen Bauern und Bäuerinnen sehen ihre Möglichkeiten, Ernährungssouveränität zu verwirklichen, durch die ständige Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen immer mehr eingeschränkt.

Verantwortlich für diese Verschlechterungen sind zum einen nationale Regierungen: In Industrieländern wird zum einen die Überschussproduktion und Dumpingexporte gefördert, zum anderen wird in Entwicklungsländern die Grundnahrungsmittelproduktion zugunsten der Exportproduktion sträflich vernachlässigt. Darüber hinaus gibt es mittlerweile eine ganze Reihe von internationalen Regelwerken, die wachsenden Einfluss auf die Produktionsbedingungen der Bauern und Bäuerinnen weltweit haben, angefangen bei den Strukturanpassungsaufgaben des IWF über den Agrarvertrag der WTO (AoA) und das Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte bei der WTO (TRIPS) bis hin zum International Treaty (ehem. Undertaking) der FAO und der Konvention über Biologische Vielfalt.

Für La Via Campesina stellt - neben dem IWF und der Weltbank - insbesondere die WTO und deren Bestrebungen, den Weltagrarhandel zu liberalisieren eine Bedrohung für die Ernährungssouveränität dar. Die Kritik von La Via Campesina lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die derzeit geltenden „Spielregeln“ für den Weltagrarhandel wurden fast ausschließlich von den Industrieländern (vor allem EU und USA) festgelegt, die bei den letzten Agrarverhandlungen rücksichtslos ihre Interessen durchgesetzt haben - auf Kosten der Entwicklungsländer und vor allem auf Kosten der armen, ländlichen Bevölkerung dort. Für La Via Campesina geht die Liberalisierung des Agrarsektors Hand in Hand mit der Globalisierung von Hunger und Armut, der Zerstörung bäuerlicher Produktionsstrukturen und des sozialen Gefüges auf dem Land. So schreibt das Agrarabkommen der WTO, dass der Exportproduktion eindeutig Vorrang gibt vor der Produktion für den lokalen Markt, die Politik der Strukturanpassung von IWF und Weltbank fest. Die WTO-Regeln unterstützen die weitere Intensivierung der Produktion und damit die Überschussproduktion. Direkte Einkommensübertragungen und von der Produktion unabhängige Unterstützungsmaßnahmen sind weiterhin legal. Diese Maßnahmen, die sich nur reiche Industrieländer leisten können, erlauben es den Bauern dort, ihre Produkte zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu exportieren. Die Subventionierung der Exporte, die in vielen Regionen des Südens die Produktion bereits ruiniert hat, wurde durch das Agrar-Abkommen sogar noch legalisiert. Außerdem unterstützt die WTO die Ausweitung des Agrarhandels, was zu einer

Verschärfung des internationalen Wettbewerbs führt und die Talfahrt der ohnehin niedrigen Agrarpreise verstärkt. Für die bäuerlichen Familien hat dies alles verheerende Auswirkungen: Sie können dem verschärften Wettbewerb und den sinkenden Preisen nicht standhalten, werden oft gezwungen, die Produktion aufzugeben und sind Armut und Hunger preisgegeben.

Massiv eingeschränkt wird die Ernährungssouveränität außerdem durch die Ungleichverteilung von Land. Die ungerechte Verteilung von Land und Vermögen ist nach wie vor eine der wichtigsten Ursachen von Hunger und Armut in vielen Entwicklungsländern. Obwohl die internationale Staatengemeinschaft dieses Problem offiziell anerkennt und ihren Willen bekundet hat, Agrarreformprogramme zu unterstützen, sind diese Aussagen bisher meist bloße Absichtserklärungen geblieben. Im Gegenteil: La Via Campesina beklagt, dass in der Mehrzahl der Entwicklungsländer Agrarreformprozesse ins Stocken geraten sind. Neben den neoliberalen Agrarpolitiken sind hierfür vor allem die internationalen Finanzinstitutionen wie der IWF und die Weltbank verantwortlich zu machen. So führt die aktuelle Politik der Weltbank dazu, dass Agrarreformprogramme, die in erster Linie auf Enteignung beruhen, zunehmend durch sogenannte „marktgestützte Landreformen“ ersetzt werden.

Eine weitere Einschränkung der Ernährungssouveränität geht von den drohenden Einschränkungen beim Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen aus. Entscheidend für die Bauern ist hierbei das Saatgut. Aufgrund der wachsenden ökonomischen Bedeutung der biologischen Vielfalt sind in letzter Zeit einige Regelwerke entstanden, die aber allesamt wenig geeignet sind, um die Interessen der Bauern zu schützen. So werden durch die Regelungen des TRIPS-Abkommens die Länderregierungen dazu verpflichtet, Patente auf Lebewesen zuzulassen. Die mit der Patentierung einhergehende Monopolisierung der Verfügungs- und Verwertungsrechte von pflanzengenetischen Ressourcen in den Händen weniger international agierender Chemiefirmen stellt nach La Via Campesina eine akute Bedrohung der Ernährungssouveränität dar. Denn für die Bauern könnte dies bedeuten, dass sie in Zukunft nicht mehr die Möglichkeit haben, ihr eigenes Saatgut nachzubauen oder an andere Bauern weiter zu geben.

An diesen Entwicklungen konnten auch die Beschlüsse und Absichtserklärungen und die ihm folgenden (besser gesagt: fehlenden) Umsetzungsprozesse des Welternährungsgipfels 1996 nichts ändern. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die gleichen Regierungen, die hier Absichtserklärungen zur Verringerung des Welthungerproblems unterschreiben, sich bei der WTO für die Liberalisierung des Agrarhandels und die Patentierung von Lebewesen einsetzen.

Forderungen von La Via Campesina

Um Ernährungssouveränität zu realisieren ist für La Via Campesina eine grundlegende Umorientierung der nationalen und internationalen Agrar- und Handelspolitiken erforderlich - weg von der Ausrichtung auf die exportorientierte Intensivproduktion hin zur Förderung einer sozial und ökologisch vertraglichen Nahrungsmittelerzeugung.

Wesentliche **Forderungen**, die sich sowohl an die nationalen Regierungen als auch an das internationale Handelsregime richten, sind:

- Der Produktion von **gesunden, qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln**, die naturräumliche und kulturelle Gegebenheiten berücksichtigt, muss Vorrang bei der staatlichen Förderung eingeräumt werden. Die Produktion erfolgt überwiegend für den Eigenbedarf beziehungsweise für **lokale oder nationale Märkte**.
- Den Bauern müssen **angemessene Preise** für ihre Produkte bezahlt werden.
- Die Erzeugung von **Überschüssen** wird durch interne Regulierungsmaßnahmen **verhindert**.

- Damit interne Unterstützungsmaßnahmen für die Grundnahrungsmittelproduktion (z.B. höhere Preise) wirksam eingesetzt werden können, muss jedes Land die Möglichkeit haben, **Schutzmaßnahmen gegen den Import von „Billigprodukten“** zu ergreifen.
- Jegliche **Exportbeihilfen** und interne Unterstützungsmaßnahmen, die den Export zu Preisen unterhalb der Produktionskosten ermöglichen, müssen **verboten** werden.

Mit der Einschränkung der Überschussproduktion wird die Bedeutung des internationalen Handels automatisch drastisch sinken. Ein Regulierungsbedarf besteht dennoch, um zu gewährleisten, dass zukünftig der Austausch von Agrarprodukten (nach Möglichkeit auf regionaler Ebene) unter fairen Bedingungen, das heißt z.B. zu fairen Preisen stattfindet. Der Verfall der terms of trade muss ein Ende haben.

Der **Zugang zu Land** ist - ebenso wie die Kontrolle über die anderen natürlichen Ressourcen - die Grundvoraussetzung dafür, dass die Bauernfamilien ihr Menschenrecht, sich zu ernähren, verwirklichen können. Daher erhebt La Via Campesina im Rahmen der gemeinsamen mit FIAN durchgeführten Kampagne „Brot, Land und Freiheit“ die Forderung nach Agrarreformen unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten. Dabei stützen sich die Organisationen auf den Artikel 11 des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, in dem das Menschenrecht auf Nahrung ausdrücklich anerkannt ist. Für sie ergibt sich daraus, dass Bauern und Bäuerinnen Zugang zu den Ressourcen haben müssen, die sie zur Nahrungsmittelproduktion benötigen - insbesondere zu Land.

Genetische Ressourcen sind das Ergebnis Jahrtausende alter Evolution und der Züchtungsarbeit von Bauern und indigenen Völkern. Die **Rechte der Bauern an ihrem Saatgut**, das heißt ihr geistiges Eigentum und ihre züchterische Leistung sind **anzuerkennen**. Die Patentierung und Vermarktung genetischer Ressourcen durch private Firmen muss untersagt werden. Die Vereinbarungen der WTO über Rechte geistigen Eigentums sind unannehmbar. Bauern und indigene Gemeinschaften müssen das Recht haben, genetische Ressourcen - einschließlich Saatgut - frei zu nutzen.

Darüber hinaus fordert La Via Campesina grundlegende institutionelle Reformen. Zu den wichtigsten **Forderungen** gehören dabei:

- **Landwirtschaft** muss **aus dem Regelungsbereich der WTO** wieder **heraus** genommen werden. Denn eine Organisation, die sich die Durchsetzung des freien Welthandels auf die Fahnen geschrieben hat, ist völlig ungeeignet, solch fundamental wichtige Bereiche wie die Nahrungsmittelproduktion, Gesundheit oder Umwelt zu kontrollieren. Eine Reform dieser Organisation, die diesen Themen angemessen Rechnung trägt, käme der Abschaffung der WTO gleich.
- Die Etablierung von **demokratischen Strukturen** zur Regelung von Nahrungsmittelproduktion und -handel ist dringend notwendig. Eine Möglichkeit wäre z.B. die Verantwortung für die internationalen Handelsregeln der UNCTAD zu unterstellen. Voraussetzung dafür wäre allerdings deren politische Stärkung und Reform, um die Transparenz zu erhöhen und demokratische Kontrollmöglichkeiten zu gewährleisten.
- Eine „**World Food Convention on Food Sovereignty and Trade in Food and Agriculture**“ sollte alle bisher bestehenden Regelungen zu Landwirtschaft innerhalb der WTO ersetzen. Diese Konvention sollte vom kommenden Welternährungsgipfel anerkannt und übernommen werden.
- Neue Handelsregeln müssen **Menschenrechte berücksichtigen** und andere bestehende internationale Regelwerke als gleichwertig akzeptieren.

- Um das Prinzip der Gewaltenteilung zumindest teilweise umzusetzen, sollte ein *internationaler Gerichtshof für Handelsfragen* eingerichtet werden.

Bilanz: Ernährungssouveränität fünf Jahre nach Rom

Anfang September versammelten sich in Kuba rund 400 Vertreter von 200 NRO aus 60 Ländern zum „Global Forum on Food Sovereignty“. Hier wurde u.a. Bilanz über die Entwicklung der Ernährungssouveränität in den vergangenen Jahren gezogen.

Die NRO kamen zu einem vernichtenden Ergebnis. So heißt es in der Abschlusserklärung: „Fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel, sieben Jahre nach Abschluss des WTO-Agrarabkommens und nach 20 Jahren neo-liberaler Politik ist das Versprechen, Nahrung für alle zu schaffen weiter denn je davon entfernt, verwirklicht zu werden. Im Gegenteil: Die Politik der Weltbank, des IWF und der WTO - unter dem enormen Druck der transnationalen Konzerne - haben die Diskrepanz zwischen den reichen und den armen Ländern und auch zwischen letzteren verschärft, ebenso wie die Ungleichverteilung der Einkommen innerhalb der Länder. Die Bedingungen für eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und der Zugang zu gesunder Nahrung sind verschlechtert worden - was übrigens auch die Industrieländer betrifft. Das heißt, das Menschenrecht auf Nahrung ist für die meisten Menschen weltweit weiterhin ein leeres Versprechen.“

Die Teilnehmerinnen dieser Versammlung betonen in der Abschlusserklärung daher noch einmal, dass „die Ernährungssouveränität der einzige Weg ist, um den Hunger und Unterernährung in der Welt abzuschaffen und die Ernährung aller Menschen nachhaltig zu sichern“. Jegliche Einmischung der WTO in die nationale Ernährungs- und Agrarpolitik wird als „Anmaßung“ verurteilt.

Die Forderung nach Ernährungssouveränität ist auch wesentlicher Bestandteil anderer Positionspapiere, die NRO im Vorfeld des Welternährungsgipfels bzw. der WTO-Ministerkonferenz, die im November in Katar stattgefunden hat, erstellt haben. So zum Beispiel im internationalen NRO-Aufruf „Hunger ist die Brücke zwischen Rom und Katar“. Zu den strategischen Schlüsselfragen bei der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung gehört hier - neben z.B. der Entwicklung alternativer Produktionsmodelle und der stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen auch die Verwirklichung von Ernährungssouveränität. In einer anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Katar von einer großen Anzahl internationaler NRO und Bauernorganisationen gemeinsam veröffentlichten Stellungnahme wird zusätzlich die Forderung erhoben, die Verhandlungen über eine neue, umfassende Liberalisierungsrunde abzubrechen und statt dessen umfassende Reformen des internationalen Handelsregimes einzuleiten, die im Wesentlichen den hier dargestellten Vorschlägen entsprechen.

1 Internationaler Währungsfonds

2 WTO = World Trade Organisation; dt. Welthandelsorganisation, AoA = Agreement on Agriculture; dt.: Abkommen über Landwirtschaft

3 TRIPS = Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights; dt.: Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums

4 International Treaty on Plant Genetic Resources; dt.: Internationales Übereinkommen über pflanzengenetische Ressourcen

5 United Nations Conference on Trade and Development; dt.: Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung